

Poser un jugement sur les pratiques de conseil, d'orientation et d'accompagnement des adultes¹.

Isabelle Darmon (ICAS), Coralie Perez (CES-Université de Paris 1)

La présente contribution s'appuie sur les travaux, théoriques et empiriques, d'une étude de 3 ans, dont l'objectif était de fournir l'analyse la plus exhaustive possible, à la fois comparative et évaluative, des fonctions remplies par les services de conseil et d'orientation destinés aux chômeurs et aux salariés en situation de vulnérabilité sur les marchés du travail de 5 pays européens (France, Allemagne, Espagne, Slovaquie et Royaume-Uni), ainsi que des résultats de ces programmes. Le champ des services étudiés est celui, pour suivre les orientations stratégiques adoptées dans différentes instances de coordination au niveau européen, des services de *médiation visant l'amélioration de l'employabilité et de la mobilité des travailleurs privés d'emploi, mais également à favoriser l'organisation des transitions entre différentes situations.*

Dans le cadre de cette étude, un des "produits" attendus était un guide d'évaluation de ces programmes et services. Il devait contribuer à une meilleure compréhension des indicateurs, procédures et pratiques utilisés pour évaluer ces programmes et services, et ainsi aider les acteurs engagés dans ce champ à mieux situer leurs pratiques, et les éclairer sur les différentes modalités de jugement pertinentes selon les contextes (cf. encadré 1). En ce sens, il participe d'une réflexion sur l'efficacité d'un programme ou service spécifique : quelle efficacité ? Comment l'atteindre ? Comment l'apprécier ? Quels autres critères de jugement d'un programme ?

Encadré 1 : Méthodologie d'élaboration du guide d'évaluation

Le matériau empirique sur lequel nous nous sommes appuyées ~~pour ce guide~~ provient de l'ensemble des phases de notre étude, et comprend :

- Une analyse documentaire (cadre légal, spécifications techniques, procédures d'accréditation, rapports d'évaluation, rapports d'audit etc.) ;
- 84 entretiens avec des responsables politiques à l'échelon national et régional, avec des experts du champ et des coordinateurs de réseaux, sur l'organisation des systèmes, programmes et services de conseil et orientation professionnels (2005);
- 41 études de cas approfondies de mise en oeuvre de services et programmes (2005/2006), qui ont donné lieu à plus de 400 entretiens en face à face avec les gestionnaires des organismes prestataires, les conseillers, les usagers des programmes en cours, et, là où cela a été possible, avec d'anciens usagers ;
- Une deuxième vague d'entretiens avec une centaine de ces interlocuteurs à l'automne 2006, pour une enquête notamment sur les systèmes et processus de qualité, de suivi et d'évaluation.

En effet, comme nous l'avons montré dans un travail plus ancien sur l'évaluation des programmes d'emploi et de formation, il existe différents *registres d'évaluation* d'un programme public, selon que l'on se place du point de vue des bénéficiaires, du point de vue procédural ou organisationnel, de celui des promoteurs/financeurs du programme (par exemple par une analyse coût-bénéfice) ou encore du point de vue macroéconomique (cf. Perez, 1999). Mais plutôt que de proposer une démarche d'évaluation dans l'un et/ou l'autre

¹ Paru en 2007 dans *Actualité de la formation permanente*, n°211, pp.41-49.

de ces registres, nous avons préféré partir d'une réflexion sur les procédures et dispositifs d'accréditation, certification, suivi et d'évaluation utilisés, et poser la question de leur raison d'être et de leurs effets. Il nous semble en effet qu'un tel travail dont nous donnons ici un bref aperçu permet de mieux cerner quels peuvent être des critères possibles pour le choix de telle ou telle démarche et de ses modalités. Cela conduira à resituer l'évaluation de l'efficacité d'un programme au sens strict qu'en donne le Conseil scientifique de l'évaluation (1996), à savoir la réponse à la question : "dans quelle mesure les effets propres de la politique sont-ils conformes à ses objectifs ?", dans l'ensemble des instances de jugement possibles.

1. Le rôle et les fonctions des programmes et services d'orientation professionnelle des adultes

Pour comprendre les enjeux – et les limites – de l'évaluation des programmes de conseil et d'orientation professionnels et d'appui au retour sur le marché du travail, nous sommes parties des *rôles et fonctions* assignés aujourd'hui à l'orientation dans les lignes stratégiques des politiques nationales et processus de coordination européens. L'orientation est appelée à jouer, ou joue déjà, un rôle de premier plan, comme *domaine transversal aux champs éducatif, formatif et d'emploi*. En effet, il ne s'agit plus uniquement de favoriser des passerelles entre ces différentes sphères d'intervention publique, ou d'améliorer les transitions entre éducation, formation et emploi. L'orientation devient un *catalyseur* essentiel pour *l'intégration* de ces trois sphères, et pour leur mobilisation « tout au long de la vie ». Le conseil, l'orientation et l'accompagnement deviennent les missions premières, légitimes et contrôlables, des intervenants sur le marché de l'emploi, non seulement parce qu'il s'agit de pièces maîtresses d'une politique de l'offre, mais également parce que tout se passe comme si l'intervention sur les « demandeurs d'emploi » était la seule solution à l'absence d'emplois, et donc comme si elle était elle-même créatrice d'emploi. Le conseil, l'orientation et l'accompagnement apparaissent comme des outils particulièrement adaptés aux nouvelles conceptions des politiques d'emploi, de protection sociale et des liens entre les deux. Ils représentent à la fois une « ressource » disponible (ou imposée) pour que les individus puissent renforcer leurs « capacités » à se mouvoir dans le marché du travail et à faire face aux différents « risques sociaux » en faisant fructifier leur « employabilité » ; et un instrument pour mobiliser vers le travail l'ensemble des individus en âge de travailler. *D'où une difficulté, dans une perspective d'évaluation, de poser la question du « pourquoi ».*

Dans la pratique, ces services, supposés jouer le rôle de catalyseur pour l'intégration de différentes sphères institutionnelles, diffèrent largement dans leurs fonctions et modalités, et donc également dans leurs modalités de jugement et d'évaluation, fonction du statut conféré au public visé. Ces différences sont d'autant plus marquées que les instances de jugement sont bien souvent aussi, et avant tout, des *instances de pilotage et de gestion*, plus ou moins rapprochée et court terme, de ces programmes et services.

2. Accréditation, certification, démarches qualité : s'assurer de l'efficacité en amont de la réalisation du service ?

Les procédures d'accréditation et de certification, et les démarches qualité en général, s'apparentent à des instances de jugement d'un type particulier, dont l'objectif est de comparer les capacités des prestataires, les principes guidant leur action, et parfois leurs performances, à des modèles ou « standards ». L'attention accrue à ces procédures s'inscrit dans une tendance plus large, qui concerne l'ensemble des services publics ou financés partiellement sur fonds publics : il s'agit de « rendre des comptes », et donc de « rendre compte » des pratiques, mais aussi d'homogénéiser les services dans un souci d'équité, ainsi que de « structurer » le champ professionnel (Sultana 2007). En même temps, il s'agit bien de procédures de rationalisation et de normalisation, et donc de contrôle des pratiques, tant des organismes prestataires, que des conseillers eux-mêmes.

2.1. Les accréditations

Une **procédure d'accréditation** est « une procédure suivant laquelle une autorité compétente reconnaît de manière formelle qu'une agence, une organisation ou une personne qualifiées sont compétentes pour mettre en œuvre une tâche déterminée » (Source: Commission Européenne). La fonction d'une accréditation est d'autoriser un organisme, sur la base d'une capacité avérée sur un certain nombre de critères, à offrir un service sur un « quasi-marché »². Elle fonctionne donc comme une porte d'entrée. Les raisons d'être habituellement invoquées pour « filtrer » les prestataires sont :

- D'offrir un socle de garanties aux usagers ;
- De « rationaliser » le marché et d'en faciliter la régulation et le contrôle pour le(s) financeur(s) ;
- De protéger les organismes prestataires contre des pratiques qui pourraient détériorer l'image de leur profession.

Mais, dans la mesure où une accréditation est une condition expresse exigée pour la participation à un « quasi-marché », les objectifs de rationalisation et de contrôle par les financeurs-régulateurs de ce "quasi-marché" (au nom de la qualité du service rendu aux usagers) sont évidemment primordiaux. Qui élabore, qui attribue, et qui contrôle les accréditations ?

L'essentiel semble être que le système soit légitime et crédible aux yeux des opérateurs du champ, ce qui signifie par exemple que les critères reflètent ce que les professionnels considèrent comme principes essentiels de leur activité, mais donnent aussi des garanties aux financeurs (et aux usagers) de sérieux financier et organisationnel. De la même façon, la procédure et l'autorité d'attribution sont des facteurs clé de la légitimité du système. Dans la mesure où la procédure d'accréditation est une demande du financeur-régulateur, on peut s'attendre à ce que les processus d'attribution dépendent, directement ou indirectement, de lui. L'instrumentalisation tout à fait directe et immédiate de la procédure par le financeur est donc toujours un risque, que la séparation des rôles peut freiner, mais sans doute pas éliminer (voir encadré 2).

Encadré 2 : L'attribution des accréditations des Fongecif

En **France**, la loi de 1991 a confié aux OPACIF et Fongecif – organismes paritaires chargés de la collecte et de la gestion de la contribution des employeurs pour le financement du Congé Individuel de Formation – la responsabilité d'arrêter, chaque année, la liste des prestataires de bilans de compétences. Seuls peuvent figurer sur la liste les prestataires qui présentent des « garanties suffisantes » en ce qui concerne le respect des règles relatives à l'organisation de l'activité (organisation du bilan en trois phases, signature d'une convention tripartite) et aux obligations déontologiques (volontariat du candidat, confidentialité des informations) (article R.931-27 du code du travail). La loi de 1991 s'est appuyée sur les pratiques antérieures des professionnels et constitue une référence pour l'ensemble des acteurs du champ.

Mais, depuis, l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 a chargé les Fongecif « d'informer et d'accompagner les salariés vers des prestations de qualité ». Ce qui permet d'élargir le champ des critères d'accréditation au-delà des seuls critères d'organisation de l'activité et déontologiques, pour inclure, par exemple, des seuils minimums d'activité, ou l'engagement d'une démarche qualité, ce qui a pu être vécu comme une ingérence managériale par les prestataires et occasionner des tensions fortes avec eux et entre les prestataires eux-mêmes, et a pu nuire à la légitimité de l'ensemble de la procédure.

(Source : L'AEF, dépêche n°70983)

2.2. Les certifications

Les certifications spécifiques du champ du conseil, de l'orientation, et de l'appui au retour sur le marché du travail ont une fonction similaire à celle de l'accréditation, c'est-à-dire une fonction de « porte d'entrée », mais opèrent ce rôle dans le cadre, non de « quasi-marchés », mais de réseaux. Ainsi, une **procédure de certification** est « une procédure suivant

² Un « **quasi-marché** » est un mode d'externalisation des services publics, par lequel les usagers peuvent en principe faire leur choix d'un prestataire, parmi ceux qui, précisément, ont été accrédités ou agréés, et bénéficient d'un financement total ou partiel de la prestation.

laquelle un tiers donne l'assurance, par écrit ou de manière équivalente, qu'un produit ou procès est en conformité avec les exigences spécifiques d'une norme de certification (« certification standard »)» (Source: Commission Européenne). De fait, les certifications spécifiques (labels, standards) sont élaborées par ou pour des réseaux de prestataires cherchant ainsi, au travers de la formalisation d'une pratique existante, à fixer des critères d'entrée dans le réseau et des principes définitionnels à respecter une fois membre.

Encadré 3 : un exemple de certification, le label « Cité des Métiers »

Les Cités des Métiers visent, selon les propos des créateurs et notamment de la Cité des Sciences et de l'Industrie de Paris (ouverte en 1993), à « aider les usagers à devenir acteur de leur vie professionnelle ». La première Cité a essaimé en suivant un principe de labellisation. Le label « Cité des métiers » est délivré par un comité de labellisation présidé par la Cité des sciences et de l'industrie et composé des représentants nationaux des institutions partenaires de la vie professionnelle ainsi que de ceux des Cités des métiers déjà ouvertes. Aujourd'hui il existe 11 structures de ce type ouvertes au public et 8 projets labellisés, en France et ailleurs.

Le comité reconnaît comme conforme au label « Cité des métiers » les plateformes qui respectent un ensemble de six critères. D'après le site de la Cité des Sciences et de l'Industrie de Paris, l'espace doit être :

- ouvert à tous les publics quelque soit l'âge, la catégorie socioprofessionnelle, l'origine géographique,
- multi-thématique, c'est-à-dire dédié à tous les secteurs d'activité et à toutes les préoccupations d'ordre professionnel,
- multi-usages, c'est-à-dire fondé sur l'interaction entre conseil - ressources - rencontres avec les professionnels,
- multi-partenarial, qu'il s'agisse des financeurs ou de opérationnels,
- centré sur les besoins des usagers dont l'expression, qui s'effectue dans le respect de l'anonymat, valide l'organisation des services et des ressources ainsi que leur pertinence,
- en libre accès, donc gratuit, en auto-consultation, sans rendez-vous ni inscription.

2.3. Certifications génériques et démarches qualité

De plus en plus, les financeurs, quels qu'ils soient, et dans l'ensemble des pays, exigent une certification qualité reconnue, par exemple suivant le modèle EFQM (*European Foundation for Quality Management*). La certification peut être le point de départ ou l'aboutissement d'une démarche qualité, dont la finalité est avant tout interne à une organisation ou à un réseau. Par exemple, l'ANPE a engagé une démarche de « total quality management » entre 1997 et 2000, qui a ensuite été reprise et en quelque sorte officialisée par une certification AFAQ (Association Française pour l'Assurance de la Qualité). La certification est donc la face externe, de communication et d'image, d'un processus de standardisation mené en interne. Mais même en l'absence de certification, la communication externe d'une démarche qualité reste un enjeu fort. Les certifications qualité sont incontournables pour les groupes privés de ressources humaines intervenant dans le champ du reclassement (des licenciés économiques) mais aussi de plus en plus pour le compte des services publics de l'emploi. Elles sont en outre un ingrédient dans la mise en scène de leur appartenance au monde de l'entreprise (et donc de leur efficacité), contribuant ainsi à justifier ainsi l'appel de plus en plus grand à leurs services de la part des SPE.

La mise en place de démarches qualité donne souvent lieu à une véritable transformation des pratiques existantes pour les rendre « analysables et évaluables » par le management. Cet aspect des démarches qualité est souvent justifié par la nécessité invoquée de « répondre aux exigences du traitement de masse », de « hiérarchiser les priorités », d'« uniformiser les pratiques ». Cela signifie nécessairement une transformation concomitante du métier des conseillers : le respect de certaines procédures, l'informatisation du suivi viennent transformer la relation avec l'utilisateur, limiter les marges de manœuvre des conseillers, leur ôter un peu (ou beaucoup) de la « propriété » d'un champ de relations qu'ils maîtrisaient. Dans la mesure où la relation conseiller-utilisateur est au cœur du service d'orientation et lui donne son sens, on voit que la notion de « qualité », nécessairement normative, peut véritablement s'opposer à celle de « savoir-faire ».

3. Les systèmes de suivi : s'assurer de l'efficacité tout au long du déroulement du programme ?

3.1. Les procédures de suivi

Le suivi est la recension régulière d'informations sur le fonctionnement d'un programme. Les objets du suivi varient selon les programmes. On peut en retenir trois principaux, au-delà du suivi purement administratif et financier:

- Le **suivi de l'activité** porte sur les capacités d'accueil (nombre d'utilisateurs, nombre de personnes reçues en entretien, nombre d'appels traités etc.), sur le profil des bénéficiaires, sur les types d'actions offertes et mises en oeuvre. La fréquence est le plus souvent mensuelle.
- Le **suivi des utilisateurs** est d'ordinaire un suivi informatique et individualisé, qui exige des conseillers qu'ils consignent les informations sur l'utilisateur (obtenues au travers du diagnostic de départ), le contenu des entretiens successifs, les actions proposées et mises en oeuvre, les absences, abandons etc.
- Le **suivi des résultats** porte sur les taux de retour à l'emploi, les taux d'entrée en formation, les inscriptions au service public de l'emploi, etc.

Les indicateurs de suivi peuvent être **descriptifs** (nombre d'utilisateurs, pourcentage de personnes en emploi à l'issue du programme etc.) ou de **performance** (nombre minimum d'utilisateurs, pourcentage de placements en emploi supérieur à un certain taux fixé en amont, etc.).

Les indicateurs de suivi, en particulier de performance, orientent les pratiques en continu en régissant l'activité des prestataires : ils peuvent être utilisés comme outils de management et/ou directement conditionner le paiement des prestataires. En outre, lorsque le suivi d'activité ou de résultat est un suivi de performance, il façonne largement l'activité des professionnels. Le suivi peut alors devenir un véritable dispositif de standardisation et de transformation des pratiques, et est vécu comme tel.

Cependant, si ces indicateurs permettent d'évaluer l'efficacité du prestataire, la reconduction du conventionnement d'une année sur l'autre semble parfois, dans certains pays, davantage dépendre de relations routinisées de confiance mutuelle entre commanditaire et prestataire que d'une appréciation basée sur des critères formels.

3.2. Les indicateurs de résultat

Les indicateurs de résultat tentent le plus souvent de caractériser le placement en emploi, la rétention dans l'emploi, la participation à la formation.

Le **placement en emploi** est l'indicateur de suivi le plus commun pour les programmes d'accompagnement vers l'emploi. Pour la plupart de ces programmes, le suivi distingue l'emploi « normal » (« permanent » ou sur contrat à durée déterminée de longue durée) des autres types d'emploi (contrat à durée déterminée – CDD – de courte durée, intérim, emploi « protégé » ou « aidé »). Cependant, ces distinctions dépendent des marchés du travail nationaux. Le placement en « emploi convenable » selon les définitions officielles propres à chacun des pays (voir Frade et al. 2005), ne semble être un indicateur ni usité ni opératoire dans le suivi des programmes de conseil, d'orientation ou d'accompagnement. Les seuls services faisant référence à une notion voisine de celle d'« emploi convenable » sont les services d'appui aux salariés licenciés économiques, dans un contexte, donc, complètement extérieur au service public de l'emploi. Mais dans ce cas, les caractéristiques de « l'offre valable d'emploi » (c'est le terme utilisé par certains prestataires) résultent davantage de la négociation entre le prestataire et l'entreprise (employeur et, le cas échéant, représentants des salariés) que de l'application stricte de la définition nationale officielle.

Les indicateurs de **rétention dans l'emploi** semblent chercher à décrire une orientation qui ne serait pas « cosmétique » et destinée à pousser un « utilisateur » du chômage vers un emploi quel qu'il soit, mais assurerait au contraire une insertion (ou réinsertion) durable (par une meilleure adéquation de la personne et du poste). Cependant, on peut s'interroger sur

leurs effets, surtout lorsqu'ils sont conçus comme des indicateurs de performance. Que penser, notamment, de la pression (y compris par le biais d'incitations financières) que les prestataires doivent exercer sur les demandeurs d'emploi pour les convaincre de tenir leur emploi, au moins jusqu'aux seuils de 13 et 26 semaines dans les programmes de « workfare » britannique ? Il ne faudrait pas conclure trop vite que c'est une dimension de la qualité de l'emploi qui est ainsi mesurée. L'indicateur est peut-être davantage significatif de la bonne volonté de l'usager et de sa capacité (d'ailleurs fortement encouragée et « travaillée » dans les programmes) à accepter le marché du travail « tel qu'il est ».

L'accès à la formation est souvent un indicateur de résultat aux côtés de l'emploi, ce qui ne surprend pas si l'on considère que l'orientation (ou la ré-orientation) vers un nouveau métier, un nouveau secteur d'activité, suppose au minimum l'adaptation des compétences, voire l'acquisition de qualifications adaptées. C'est plutôt le fait que cet indicateur ne soit pas systématique qui peut sembler surprenant, mais qui s'explique dans les programmes focalisés sur la recherche d'emploi et le retour à l'emploi à court terme. L'absence ou la présence de cet indicateur varie aussi suivant les pays.

Les indicateurs de résultat sont, bien entendu, révélateurs des conceptions de l'orientation et de l'accompagnement qu'ont les financeurs et ceux qui suivent les programmes. On voit que l'activité d'orientation professionnelle proprement dite, d'aide à la détermination et au choix d'une activité professionnelle, n'est guère reflétée dans les indicateurs de résultat cités, ce qui est très critiqué par les conseillers.

A ce titre il est intéressant de relever l'importance accordée en France à la notion de « projet professionnel », qui est au cœur de l'activité d'orientation traditionnelle, en constitue le principal résultat et continue, dans certains contextes, à en figurer comme seul 'indicateur'. Dans cette conception, le conseiller doit amener l'usager à révéler ses compétences, ses aspirations, et bâtir avec lui un « projet professionnel » qui en soit la synthèse « réaliste et réalisable ». Il semble que cette conception de l'orientation soit peu présente dans les autres pays étudiés, et perde aujourd'hui du terrain en France (au profit d'une pure logique de placement).

4. Les pratiques d'évaluation

Nous appuyant en partie sur les définitions du Conseil scientifique de l'évaluation en France (1996), nous avons réservé la dénomination d'évaluation aux travaux qui produisent de la *connaissance* sur un programme ou service en mobilisant des méthodes issues des sciences sociales dans le but d'aider à poser un jugement sur sa valeur. Dans une telle approche, l'évaluation n'est pas seulement caractérisée par son intention (aider à poser un jugement sur la valeur de la politique ou du programme), mais doit également :

- émettre des *hypotheses* et faire ressortir les hypothèses explicites, mais aussi implicites, du programme ;
- s'appuyer sur une *méthodologie* explicite, cohérente et défendable, et
- mobiliser une *démarche explicative des effets* (ou fonctionnement) mesurés.

Lorsqu'on a cette exigence, on constate que les évaluations *stricto sensu* des programmes et services de conseil, d'orientation et d'appui au retour à l'emploi sont globalement rares.

Les évaluations auxquelles nous avons eu accès prennent principalement pour objets :

- Les effets des programmes et services sur la situation des bénéficiaires, en général quelque temps après leur sortie, et parfois sur leurs trajectoires;
- L'influence du programme ou service dans l'atteinte de ces résultats;
- Plus rarement : les systèmes d'acteurs et les questions liées à la mise en œuvre.

Les évaluations d'effet ou d'impact sur les bénéficiaires se centrent sur le changement dans leur situation sur le marché du travail (participation en formation, qualification, emploi et quel emploi, chômage) au bout de quelques mois après sortie du programme. Les indicateurs utilisés sont parfois beaucoup plus variés que dans les systèmes de suivi. Ces évaluations

peuvent donner lieu à des enquêtes spécifiques, ou réexploiter les données de suivi des organismes prestataires, notamment dans le cas des SPE.

Les évaluations d'impact cherchent aussi parfois à apprécier des modifications d'attitudes. Les questionnaires fermés sont alors parfois complétés par des entretiens approfondis complémentaires permettant de faire ressortir ces changements au travers de récits concrets et de tenter d'éviter les catégories d'attitudes pré-établies et « fourre-tout » (augmentation de 'motivation', de 'confiance en soi', etc.).

L'évaluation de l'influence ou du rôle des programmes et services dans la production des effets et impacts sur les usagers est évidemment au cœur de l'exercice d'évaluation.

L'influence d'un programme ou d'un service peut être évaluée au moyen d'approches diverses:

Une 1^{ère} approche possible est l'approche déductive, par exemple par comparaison des résultats pour un groupe de bénéficiaires avec la situation d'un groupe de non bénéficiaires. Une telle approche permet de formuler des hypothèses explicatives mais ne donne pas de clé de compréhension des mécanismes concrets pour arriver à ces résultats (voir encadré 4).

Encadré 4 : un exemple d'évaluation de l'influence des programmes par comparaison entre bénéficiaires et non bénéficiaires.

Réalisée pour le compte de l'ANPE, une évaluation de l'effet de quatre types de prestations offertes par l'agence a été conduite en 2004 (Crépon, Dejemeppe et Gurgand 2004).

Les données utilisées sont celles du fichier historique de l'ANPE ; l'échantillon prélevé pour l'étude est représentatif de 1/12^{ème} des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE entre juillet 2001 et septembre 2003.

L'évaluation repose sur la comparaison entre les bénéficiaires des prestations et l'échantillon des demandeurs d'emploi non bénéficiaires (en limitant les biais pouvant résulter des caractéristiques personnelles) selon deux indicateurs : le temps qu'ils mettent à retrouver un emploi et le temps qui s'écoule avant leur réinscription éventuelle au chômage (mesure de la récurrence du chômage).

L'étude conclut que les demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'une prestation se réinscrivent moins souvent au chômage (après avoir retrouvé un emploi) que leurs homologues non bénéficiaires. Ils proposent d'expliquer ce résultat par le fait que les prestations doivent s'attacher à la qualité des emplois et au bon appariement des compétences détenues avec celles exigées par l'emploi.

L'influence d'un programme ou d'un service peut également être évaluée au moyen de l'appréciation des bénéficiaires eux-mêmes de l'influence du programme sur leur évolution, sur leurs décisions. Selon le caractère plus ou moins approfondi de l'enquête, cette méthode peut être plus explicative que la précédente, mais la compréhension reste partielle, puisque l'expérience des usagers est structurée par les programmes, et en particulier par les conditions d'accès et par les interactions avec les conseillers .

Enfin, l'observation des pratiques et des entretiens avec l'ensemble des parties prenantes peut permettre de comprendre les mécanismes de production du service au travers de la relation conseiller/usager. Cette dernière option est très exigeante puisque cela suppose que les évaluateurs assistent aux entretiens. Une telle approche requiert un cadre d'évaluation partagé ou au moins expliqué, et une adhésion des parties prenantes à la démarche (voir encadré 5).

Encadré 5 : un exemple d'évaluation de l'influence d'un service par observation de la relation conseiller/usager

En 2002, le service d'études du ministère du travail français a financé plusieurs études évaluatives sur les bilans de compétences.

Réalisée par un laboratoire de psychologie du travail du CNAM (Conservatoire national des arts et métiers), c'est-à-dire par des évaluateurs ayant un corpus théorique proche de celui d'une partie des conseillers, l'objectif de cette étude était de comprendre le processus de « fabrication » du bilan et d'analyser le travail effectué.

L'équipe a étudié le parcours de 63 bénéficiaires au sein de plusieurs centres de bilan et ce, au regard de plusieurs indicateurs (durée effective du bilan, nombre d'entretiens, techniques utilisées, situation après le bilan...).

Elle a ensuite analysé le contenu des entretiens de 9 bénéficiaires avec leur conseiller, en début et en fin de bilan, afin de voir les changements de point de vue des bénéficiaires sur l'analyse de leur expérience, leur situation professionnelle et sociale.

Ces interprétations ont été reprises avec les parties prenantes dans la mesure de leur disponibilité à la fin du bilan.

Les questions de **mise en œuvre** sont, on l'a dit, trop rarement comprises parmi les objets d'évaluation, et lorsqu'elles en font partie, ne sont pas toujours reliées à une évaluation des impacts. Les évaluations de mise en œuvre s'intéressent aux acteurs impliqués (par exemple commanditaire, prestataires, agences locales pour l'emploi), à leurs interactions, à leurs logiques d'action, et, en toile de fond, à l'organisation de l'ensemble de la mise en œuvre, jusqu'à expliciter le fonctionnement du marché et sa régulation, ce qui permet de comprendre les positionnements et rôles des uns et des autres. Voir, par exemple, une étude réalisée à la demande de la Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle en France pour connaître la contribution des cellules de reclassement au reclassement des salariés licenciés pour motif économique (Bruggeman, Paucard et Tuchsirer : 2005).

Seule une telle analyse systémique peut permettre d'éclairer les logiques d'acteurs et donc la façon dont les résultats sont réellement produits. En revanche, l'intérêt de l'analyse de la mise en œuvre est réduit si la question initiale d'évaluation est trop restrictive : si par exemple, l'analyse vise uniquement à faire « remonter » au commanditaire les dysfonctionnements et points de blocage pointés par les acteurs impliqués dans la mise en œuvre.

Au total, bien des instances de jugement analysées ici sont, on l'a vu, d'abord des instances de pilotage et de management, visant une certaine rationalisation, une certaine normalisation des pratiques, tant des organismes prestataires, que des conseillers eux-mêmes, dans un secteur de services de masse. La préoccupation d'efficacité en termes d'effets (ou d'impacts) sur les bénéficiaires, s'efface au profit de préoccupations gestionnaires. Si la mise en œuvre d'instances de jugement apparaît finalement davantage liée à ces dernières préoccupations, il n'en demeure pas moins qu'elles doivent être légitimes aux yeux de ceux auquel on demande de s'inscrire dans ces démarches voire d'y contribuer. Plus généralement, pour éviter une trop grande distorsion entre le managérialisme et les "savoirs-faire" mis en œuvre, il paraît souhaitable que les professionnels et les prestataires renforcent leur structuration en réseaux, formalisent davantage leurs pratiques et élaborent eux-mêmes les indicateurs pertinents d'appréciation de leur activité.

De même, notre étude fait ressortir le fort encadrement et le caractère très normalisé de l'activité d'orientation, aux dépens de son sens littéral et originel, qui est d'aider des usagers à identifier différentes options, réellement distinctes, qui leur permettent de faire face aux problèmes professionnels et d'emploi, et peut-être plus largement, socio-économiques, qu'ils rencontrent. D'où l'importance d'indicateurs de suivi qui rendent compte de cette activité,

par elle-même ; et d'indicateurs de résultat qui à la fois exigent et rendent compte d'une panoplie d'options et du lien entre ces options et les possibilités et souhaits initiaux de l'utilisateur.

Bibliographie :

Bruggeman F., Paucard D. et Tuchsirer C. (2005) : 'Privé-Public : une analyse des cellules de reclassement pas l'examen des jeux d'acteurs', IRES, *Document de travail* N°05-03, Novembre.

Conseil scientifique de l'évaluation (1996) : *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. Paris : La Documentation Française.

Crépon B., Dejemeppe M. et Gurgand M. (2004) : *Evaluation d'impact du PAP/ND. Effets des prestations sur les sorties de chômage et la récurrence, rapport pour l'ANPE*, octobre.

Darmon I., Perez C., (2007), *Guide d'évaluation du conseil, de l'orientation et de l'accompagnement des adultes, WP4*, Juillet, 46p. (disponible également en anglais, slovène et espagnol sur www.guidanceineurope.com/publications_and_reports.html)

Frade C., Darmon I. et Álvarez I. (2005) : *Adult Guidance Systems in five European Countries: A Comparative Analysis. Final Draft*. WP 1 Deliverable 1. Décembre 2005. Accessible sur www.guidanceineurope.com/publications_and_reports.html

Perez C., (2001) : *Evaluer les programmes d'emploi et de formation. L'expérience américaine*, La Documentation Française, Coll. Centre d'études de l'emploi, Dossier 18, 184p.

Sultana, R. G. (2007): 'Europe and the policy shift to lifelong guidance: between rhetoric and reality', *Communication au séminaire de Ljubljana des 8 et 9 Juin 2007*. Accessible sur: www.guidanceineurope.com (« Final seminar »).